

都議会議員の政策決定とポピュリズム
2024年2月18日
津田塾大学総合政策学部総合政策学科

1. はじめに

ポピュリズムとは、本来大衆からの人気を得ることを第一とする政治思想や活動のことを指すが、それは大衆の利益を実現することのみならず、排外的、非現実的、もしくは急進的な政策に繋がる危険性を常に孕んでいることから、歴史的な観点からも警鐘を鳴らされている。社会不安や政治に対する不満が高まると台頭しやすくなるポピュリズムは、コロナ禍や少子高齢化、投票率の低下などの問題を抱える日本にとっては無視できないものである。実際日本において、橋下徹氏や河村たかし氏は、その言説構造や行政マネジメントの観点からポピュリズム型首長として位置付けられることもある²。日本に限らず、イギリス、イタリア、フランス、アメリカなど、国政レベルでポピュリズムと呼ばれる代表者が台頭する国もある。

本稿は、ポピュリズムをもたらす大衆迎合的な政策は何を要因として生まれ、実際都議会議員のどのような属性が政策決定に影響をもたらすのかを明らかにする。

2. 先行研究

ポピュリズムの浸透は、私たちにどのような結果をもたらすのか。柳田(2020)は、米国におけるポピュリストたちの活動を列挙した上で、行き過ぎたポピュリズム政権をもたらす分極化は、反対意見もよく聞いて物事を進めていくというリベラルな民主主義体制を根本から揺るがすものであるとしている。さらにメディアは場所を問わず人々を繋ぎ、意見を交換する場を提供する役割を期待されているが、その一方でフィルターバブルや SNS を通した似た意見を持つ者同士でのグループ化が分極化に拍車を掛ける結果をもたらしており、選挙や政策形成に好ましくない影響を与えていることを示唆する。柳田(2020)によれば、ポピュリズムの克服に貢献するのは、格差是正、人的投資、民間企業の社会的役割などの取組みを通したソーシャル・キャピタルの形成である。

特に2019年12月より蔓延した新型コロナウイルスの感染拡大は人々を不安に陥れたが、こうしたパンデミックの渦中で社会不安を抱えた人々にポピュリズムは受け入れられやすい。岡本(2020)は、新型コロナウイルス対策への政策にはポピュリズム的なものが含まれていることを指摘した上でテクノクラシーとポピュリズムのジレンマについて議論している。現時点で日本政府の新型コロナへの対応はテクノクラシーとポピュリズムのどちらかに傾倒しているという訳ではないが、両者の立場に対して適切な対応を行うことが重要であると主張する。

岡本(2020)は安倍首相の例を用いて、10万円の一律支給やアベノマスクの配布、GoTo トラベル事業などが、民意を過剰に尊重した政策であるとして言及している。逆に大衆から支持を得づらい政策を推進する議員にはどのような特徴があるのだろうか。坂本(2019)は、得票率の向上に直結しづらい NPO 政策の推進に関与する国会議員の特徴や、彼らがなぜ得票率の向上に直結しづらい NPO 政策に取り組むのかを理論的な枠組みや国会議員の定量分析から考察した。研究の結果、選挙において再選を比較的望まない議員、もしくは当選回数が多く昇進を強く望んでいる議員ほど NPO の政策の推進に積極的に関与しやすい傾向があることが示された。

3. 仮説

これらの先行研究によって、メディアが発達した現代においてフィルターバブルや SNS を通し、良い意味でも悪い意味でも政策形成において影響を与える可能性があること、新型コロナウイルスをはじめとするパンデミックの状況下では、政治がポピュリズム的な傾向を持

¹ 日本経済新聞 ポピュリズム

<https://www.nikkei.com/topics/22A00245> (アクセス日: 2024年2月17日)

² 後房雄、2017、「ポピュリズム型首長の行政マネジメント ―橋下徹と河村たかしの事例―」『年報行政研究』52巻 p. 2-26.

ちやすくなる可能性があること、当選回数が多く選挙に強い議員ほど、自由に政策が追求できていること、そしてそこには所属政党や比例区選出議員かどうかとも関連していることが示される。これらの先行研究結果を基に、何が政策をポピュリズム的なものにするのかについて以下3つの仮説を立てた。

一つ目は、SNSでの発信に力を入れている議員は、人々から支持を得ることに対する優先順位が高いというものである。SNSの使用は炎上や誹謗中傷のリスクを抱えつつも、場所を問わず多くの人に自身の考えを発信することができるという点において、必要不可欠なものとして捉えられるはずである。また若年層へのアクセスを増やすことができる他、炎上商法やプロパガンダによって爆発的に支持層を拡大することができる可能性も秘めている。

二つ目は、新型コロナウイルスの政策を第一に掲げている議員もまた、人々から支持を得ることに対する優先順位が高いというものである。感染拡大によって、人々は経済危機やライフスタイルの変化によるストレス、慢性的な社会不安に苛まれた。これらの最大の要因である新型コロナウイルスの感染拡大の防止策については多くの人が関心を寄せる課題であり、それを公約として第一に掲げることでより多くの支持を得ようとしているのではないかと。

そして三つ目は、選挙に強い議員は選挙での支持を気にすることなく、自身の考えに基づいた政策を自由に形成することができるというものである。既に人々から強い支持を得ている議員は、投票者の顔色を伺うことなく自身が正しいと考える政策を率直に打ち出せるのではないかと。

4. データ、変数、分析方法について

本稿の分析は、東京都議会議員119名（2023年調査時点）を対象に行った「津田塾大学中條研究室2023年度第6回東京都議会議員調査」を基にしている。実施期間は2023年10月27日から2023年11月30日であり、回答数は74、回収率は62.3%であった。

まず変数について、目的変数を「大衆迎合的な政策をとることがあるかどうか」とし、「ある」を1、「ない」を0とした。この変数は、次の質問「選挙において都民からの支持を得るために、やむを得ずご自身の志向とは異なる方向に政策の路線を変更することはありますか。」に基づいており、「1. 多々ある」「2. 時々ある」と回答したものを1、「3. ほとんどない」「4. 全くない」と回答したものを0とするダミー変数を用いて分析している。この問いにおける回答状況は以下の表1-a-1の通りである。

表1-a-1：「大衆迎合的な政策をとることがあるかどうか」における回答状況

大衆迎合的な政策をとることがあるか	回答数	割合
ある	10	14.71%
ない	58	85.29%
回答数	68 (欠損2)	

「1. 多々ある」「2. 時々ある」と回答したのは全体の14.71%である一方、「3. ほとんどない」「4. 全くない」と回答したのは85.29%であった。後者の方が多数派ではあるが、どの程度を「2. 時々ある」もしくは「3. ほとんどない」とする客観的基準はないため、留意が必要である。

説明変数については、仮説にそって、使用しているSNSの数、新型コロナウイルスの対策を最も重視しているか、選挙に強いかどうかとしての所属会派を用いる。また、コントロール変数として年齢と性別を加えた。

今回は「選挙に強いかどうか」を表す変数として、所属会派を選択した。そのため、2021年の東京都議会選挙開票結果³をもとに所属政党が選挙に強いかどうかを判断することとする。表1-a-2は、2021年東京都議会議員選挙における獲得議席数である。

表 1-a-2：2021 年都議会議員選挙結果

政党名	獲得議席数
都議会公明党	23
都民ファーストの会 東京都議団	31
東京維新の会	1
東京都議会自由民主党	33
東京都議会立憲民主党	15
日本共産党東京都議会議員団	19
その他	5
合計	127

都民ファーストの会東京都議団及び東京都議会自由民主党が30議席以上を獲得しており、都議会公明党、東京都議会立憲民主党、日本共産党東京都議会議員団が20議席前後と中間層に位置しており、東京維新の会、そしてその他は10議席未満となっている。「選挙に強い議員は選挙での支持を気にすることなく、自身の考えに基づいた政策を自由に形成することができるのではないか」という仮説が正しいのであれば、都民ファーストの会もしくは東京都議団及び東京都議会自由民主党に所属する議員は彼らの考えに基づいた政策を追求しやすいのではないかと。

また今回の調査における所属会派の割合の結果を以下の表1-bに示す。

表 1-b：会派割合

所属会派	人数
グリーンな東京	1
ミライ会議	4
地域政党 自由を守る会	1
都議会公明党	8
都議会生活者ネットワーク	1
都民ファーストの会 東京都議団	14
東京維新の会	1
東京都議会自由民主党	12
東京都議会立憲民主党	7
日本共産党東京都議会議員団	15

³ 「東京都議会選挙 特設サイト」NHK(2021年7月5日)

< <https://www.nhk.or.jp/senkyo/database/togisen/2021/>>(アクセス日：2024年2月12日)

都民ファーストの会 東京都議団、東京都議会自由民主党、日本共産党東京都議会議員団の回答者数が多い一方、グリーンな東京、地域政党 自由を守る会、都議会生活者ネットワーク、東京維新の会の回答者は1人しかいないことから、分析の際はこれらの4つの政党を「その他」としてまとめた。

使用している SNS の数に関しては、質問「あなたが普段、政治活動で利用している SNS を全てご回答ください。」の回答結果をもとに算出した。代表値の結果は以下の通りである（表 1-c）。

表 1-c : 使用している SNS 数の代表値

使用している SNS の数	
最小値	0
最大値	6
平均値	3.31
標準偏差	2.36

最小値が 0、最大値が 6 となっており、範囲は 6 であった。平均値は 3.31 であり、標準偏差は 2.36 となっていることから、データのばらつきが大きいことが伺える。

次に新型コロナウイルス対策を最も重視するかに関して、質問「2021年7月に行われた東京都議会議員選挙における選挙運動で、ご自身が最も大切にしたい公約や政策を教えてください。」をもとに、政策ごとに答えた議員数の結果を表 1-d にまとめた。

表 1-d : 重視している政策

最も大切にしたい公約・政策	回答数
景気・雇用対策	4
都の行財政改革	0
まちづくり・防災	9
新型コロナウイルス対策	16
医療・福祉	15
教育・子育て支援	14
スポーツ・文化振興	1
治安対策	0
男女共同参画	2
行政のデジタル化	0
その他	5
回答しない	0

新型コロナウイルスが蔓延している時期に行われた選挙であったからか、新型コロナウイルス対策、医療・福祉、教育・子育て支援に回答が集中している。今回は最も大切にしたい公約や政策が新型コロナウイルス対策である場合を 1、それ以外を 0 としたダミー変数によって分析を行った。

さらに年齢について、最小値、最大値、平均値、標準偏差を算出した結果を以下の表 1-e に示す。

表 1-e : 年齢の代表値

年齢	
最小値	35
最大値	71
平均値	54.02
標準偏差	93.65

最小値は35歳、最大値は71歳で、範囲は36であった。平均値は54.02であったが、標準偏差が93.65と大きい値であることから、データのばらつきが大きいことが伺える。

最後に性別について、男性を0、女性を1としたダミー変数によって分析を行った。今回の調査における男女比は以下の通りである（表1-f）。

表1-f：男女比

性別	人数	割合
男性	40	0.63
女性	24	0.38

男性が40人で63%であるのに対し、女性は24人で38%であった。2017年の都議会選挙における女性の当選者は36人で全体の28.3%であった⁴ことから、女性は66%、男性は44%が回答をしたと考えられる。

5. 分析結果

目的変数である「大衆迎合的な政策をとることがあるかどうか」と各説明変数の関係を分析した結果を表2-aから表2-eで示す。

(1) 「大衆迎合的な政策をとることがあるかどうか」と使用しているSNSの数の関係
使用しているSNSの数ごとに、「大衆迎合的な政策をとることがある」、つまり「1. 多々ある」「2. 時々ある」と回答した議員割合を以下の表2-aにまとめた。

表2-a：使用しているSNSの数ごとの大衆迎合的な政策をとることがあると回答した議員の割合

使用しているSNSの数	大衆迎合的な政策をとることがある議員の割合
0	0.33
1	0.13
2	0.13
3	0.21
4	0.10
5	0.09
6	0.00

⁴ 「数字でみる都議選 2021年7月4日は東京都議会議員選挙の投票日」NHK選挙WEB
<<https://www.nhk.or.jp/senkyo/database/togisen/2021/numerical/>>（アクセス日：2024年2月12日）

使用している SNS の数が 0 の集団における大衆迎合的な政策をとる議員の割合が最も多く、その次に使用している SNS の数が、3、2 と 1、4、5 つと続いており、6 と回答した集団では大衆迎合的な政策をとる議員はいなかった。使用している SNS の数が少なければ少ないほど、大衆迎合的な政策をとる傾向が見受けられ、「新型コロナウイルスの政策を第一に掲げている議員もまた、人々から支持を得ることに対する優先順位が高い」という仮説とは逆であった。

(2) 「大衆迎合的な政策をとることがあるかどうか」と重視している政策の関係
 重視している政策ごとに、「大衆迎合的な政策をとることがある」、つまり「1. 多々ある」「2. 時々ある」と回答した議員の割合を以下の表 2-b にまとめた。

表 2-b：重視している政策ごとの大衆迎合的な政策をとることがあると回答した議員の割合

最も大切にした公約・政策	大衆迎合的な政策をとることがある議員の割合
景気・雇用対策	0.25
都の行財政改革	0.50
まちづくり・防災	0.22
新型コロナウイルス対策	0.13
医療・福祉	0.13
教育・子育て支援	0.14
スポーツ・文化振興	0.00
治安対策	0.00
男女共同参画	0.00
行政のデジタル化	0.00
その他	0.00
回答しない	0.00

都の行政財改革における大衆迎合的な政策をとることがある議員の割合が最も高く、その次に景気・雇用対策、まちづくり・防災、教育・子育て支援、新型コロナウイルス対策、医療福祉と続いており、その他の政策を第一に掲げる議員で大衆迎合的な政策をとる議員はいなかった。そのため、新型コロナウイルスの政策を第一に掲げている議員が大衆迎合的な政策をとる傾向にあるとまでは言い切れない。

(3) 「大衆迎合的な政策をとることがあるかどうか」と会派の関係
 選挙に強い議員、つまり選挙に強い会派に所属している議員と大衆迎合的政策の関係をみるため、クロス表を作成し、所属会派ごとの回答状況を可視化した。結果は以下の通りである(表 2-c)。

表 2-c：目的変数と会派のクロス表

	0=ない	1=ある
グリーンな東京	1	0
ミライ会議	4	0
地域政党 自由を守る会	1	0
都議会公明党	6	2
都議会生活者ネットワーク	1	0
都民ファーストの会 東京都議団	10	4
東京維新の会	0	1
東京都議会自由民主党	11	1
東京都議会立憲民主党	5	2
日本共産党東京都議会議員団	15	0

グリーンな東京、ミライ会議、地域政党自由を守る会、都議会生活者ネットワーク、日本共産党東京都議会議員団は全員が0に区分されており、大衆迎合的な政策は取らない傾向にあることが読み取れる。一方東京維新の会では全員が1に区分されている他、都民ファーストの会東京都議団では10人中4人が、東京都議会立憲民主党では5人中2人が1に区分されており、やや大衆迎合的な政策をとる傾向にあると考えられる。

2021年の都議会選挙で多くの議席を獲得した都民ファーストの会東京都議団、東京都議会自由民主党について、前者はやや大衆迎合的な政策をとる傾向にある一方、後者は大衆迎合的な政策をとる議員は12人中1人しかおらず、大衆迎合的な政策をとる傾向は見られなかった。一方同年の都議会選挙において、最も獲得議席数が少なかった東京維新の会は大衆迎合的な政策をとる傾向にある可能性があるが、母数が少ないため検討を要する。

(4) 「大衆迎合的な政策をとることがあるかどうか」と年齢の関係

年齢ごとに、「大衆迎合的な政策をとることがある」、つまり「1. 多々ある」「2. 時々ある」と回答した議員の数及びその年代の中での割合を以下の表 2-d にまとめた。

表 2-d : 各年齢層における大衆迎合的な政策をとることがあると回答した議員の割合

年齢層	議員数	大衆迎合的な政策をとることがあると回答した議員の割合
30代	4	0.25
40代	21	0.14
50代	17	0.06
60代	19	0.16
70代	4	0.25

30代と70代の割合が最も高くなっており、40代と60代ではやや低く、50代が最も低くなっている。違う世代で似たような結果が得られたことは、「シニア議員がよりタカ派的、国内開発的な立場を採っている」とする建林(2014)の主張⁵とは大きく異なるものであるが、調査時期や対象が異なるため、今後の継続的な分析が必要である。

⁵ 建林正彦、2014、「政権交代と国会議員の政策選択 — 2012年選挙における自民党議員の政策選好 —」『選挙研究』30 巻2号 pp. 19-34

(5) 「大衆迎合的な政策をとることがあるかどうか」と性別の関係

性別ごとに、「大衆迎合的な政策をとることがある」、つまり「1. 多々ある」「2. 時々ある」と回答した議員の割合を以下の表 2-e にまとめた。

表 2-e : 性別ごとの大衆迎合的な政策をとることがあると回答した議員の割合

性別	大衆迎合的な政策をとることがある議員の割合
男性	0.33
女性	0.04

男性が 33%であるのに対し女性は 4%であり、男性の方が遥かに大衆迎合的な政策をとる傾向にあることが読み取れる。

(6) 「大衆迎合的な政策をとることがあるかどうか」と全ての変数との関係

最後に、各説明変数が政策決定に対して統計的に有意な差をもたらすのかを検証するため、目的変数を「大衆迎合的な政策をとることがあるかどうか」としたロジスティック回帰分析を行った。仮説が正しいとすれば、使用している SNS の数、新型コロナウイルスの対策を最も重視しているかどうか、所属会派において有意な値が見られるはずである。結果は以下の通り(表 2-f)であった。

表 2-f : 目的変数を「大衆迎合的な政策をとることがあるかどうか」としたロジスティック回帰分析

目的変数:大衆迎合的な政策をとるかかどうか	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	-12.31	7.50	-1.64	0.10
使用しているSNSの数	0.20	0.50	0.40	0.69
年齢	0.21	0.12	1.71	0.09
性別	-41.80	6187.04	-0.01	1.00
新型コロナウイルス対策を第一に掲げているかどうか	0.27	1.21	0.22	0.82
東京都議会自由民主党	-22.31	7367.58	0.00	1.00
都議会公明党	-2.40	1.80	-1.33	0.18
日本共産党東京都議会議員団	-21.86	5130.40	0.00	1.00
東京都議会立憲民主党	1.48	1.66	0.90	0.37
その他	22.13	4519.40	0.01	1.00
N	70			
AIC	44.13			

使用している SNS の数及び新型コロナウイルス対策を第一に掲げているかどうかについては、統計的に有意ではなかった。また都民ファーストの会東京都議団を基準とした時、各会派においても有意な結果は得られなかった。ただ、コントロール変数として加えた年齢のみ 10% 有意で正の効果がみられ、残差が最も少なかった。

6. 結論と含意

本稿では「津田塾大学中條研究室 2023 年度第 6 回東京都議会議員調査」の結果をもとに、「SNS での発信に力を入れている議員は、人々から支持を得ることに対する優先順位が高いのではないか」、「新型コロナウイルスの対策を第一に掲げている議員は、大衆迎合的な政策を行う傾向にあるのではないか」、「選挙に強い議員は、選挙での支持を気にすることなく自身の考えに基づいた政策を自由に形成することができるのではないか」という 3 つの仮説を検証し

た。その結果、どの仮説も今回の分析結果からは支持されなかった。ただ、年齢が議員の政策形成に対して統計的に有意な差をもたらすという結果が得られた。年齢が高ければ高いほど政策変更において柔軟に対応する傾向があると考えられるが、今後継続的な観察及び研究が必要である。

先述した通り、政策形成において大衆からの人気を得ようとしたり、得票率を上げるために多数派に迎合したりするような態度は、ポピュリズムとして批判されることが多い。ところが大衆の意向を慮るという点においては、ポピュリズムこそ正しい民主主義のあり方であると捉えることもできる。ポピュリストたちは大衆が関心を持つものや利益に焦点を当てていることから、人々の政治に対する関心や期待が高まることにも繋がるだろう。特に無党派層の増加や政治不信の高まり、投票率の低下が指摘されている今日の日本では、見過ごせない問題である。

しかし、当然ながら票を集めるためだけに打ち出された政策に少数派の意向が含まれていることはほとんどない。ポピュリストたちが重視する「多数派の原則」は「少数派意見の尊重」とは相反するものであり、まさにトレードオフの関係にある。また大衆が必ずしも正しい考えをしているとは限らず、時にはホロコーストや米国連邦議会襲撃事件など、悲惨な結果をもたらす可能性があることは歴史が既に証明している。こうしたポピュリズムが生まれるのは、政権が経済的もしくは社会的に不利な立場に置かれてきた人々の声に耳を傾けなかったからであり、彼らはむしろ扇動的で過激な発言に対して期待を寄せるからである。

近年もなおイギリスのEU離脱や2016年にアメリカで行われた大統領選挙で当選したドナルド・トランプの政治体制がポピュリズムの一例として知られているが、政治的な知識を持ち合わせていない大衆はどこまで政治に対して権限を持ちうるのか、政治家はどこまで大衆の主張を受け入れるべきなのかについて、今後も議論が必要である。捉え方によっては良い面も悪い面も兼ね備えたポピュリズムであるが、私たちは誰も置き去りにしない、全ての人に対して寛容な民主主義のあり方を構想していく必要があるだろう。

参考文献

- ・岡本哲和、2020、「新型コロナ・ポピュリズム・テクノクラシー」『公共政策研究』pp. 2-5.
- ・坂本治也、2019、「議員行動と NPO 政策—NPO 政策を推進するのは誰か—」『ノンプロフィット・レビュー』19 巻 1+2 号 pp. 47-60.
- ・建林正彦、2014、「政権交代と国会議員の政策選択 —2012 年選挙における自民党議員の政策選好—」『選挙研究』30 巻 2 号 pp. 19-34
- ・柳田健介、2020、「補論 2 民主主義の機能：アメリカのポピュリズムをケースに」令和元年度外務省外交・安全保障調査研究事業『反グローバリズム再考：国際経済秩序を揺るがす危機要因の研究「世界経済研究会」報告書』pp. 51-56.